Les directives du SAT pour les données numériques géo-référencées et pour la cartographie des plans d'aménagement locaux sont disponibles sur www.ne.ch/sat

D'autres fiches pourront être éditées ultérieurement selon les besoins.

Préface

Neuchâtel a besoin d'un aménagement du territoire réaliste, mobilisateur et productif. Nous devons valoriser nos atouts et nos ressources sans dépenser plus, lancer des dynamiques qui permettent de rétablir les grands équilibres du canton et améliorer nos manières de travailler ensemble sur des projets qui profitent à tous.

Cette optique a inspiré la «Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004», approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005.

Elle inspire également le présent «Guide du Plan d'aménagement local», établi à l'intention des communes neuchâteloises afin de les inciter à prendre une part plus active dans l'évolution du canton.

Ce classeur met à leur disposition et à celle de leurs mandataires les principales informations nécessaires pour élaborer ou réviser un Plan d'aménagement local, et surtout pour concevoir et mettre en oeuvre des politiques d'aménagement communal efficaces. Il propose un «fil rouge» à appliquer de manière modulée selon les communes et les questions d'aménagement.

La loi neuchâteloise impose de réexaminer les plans d'aménagement «en général tous les dix ans». Cette révision doit être pour les communes l'occasion d'élaborer des projets de territoire clairement profilés, mettant en valeur les atouts disponibles, renforçant les coopérations entre communes voisines, régions et canton et incitant tous les acteurs à se mobiliser pour un développement durable.

Le conseiller d'Etat
chef du Département de la gestion du territoire

Fernand Cuche

Introduction : aménagement communal

Le Plan d'aménagement local (PAL) est le dossier politique et technique par lequel les autorités communales définissent leur vision de l'évolution de leur territoire à l'horizon d'une dizaine d'années, la font approuver par l'autorité cantonale, mettent en place les instruments nécessaires pour la concrétiser et pilotent sa mise en oeuvre au fil du temps.

L'expression usuelle de «plan d'aménagement local (PAL)», en vigueur depuis des années et connue des communes, est conservée de préférence à celle de «plan d'aménagement» employée par la loi (art. 43 à 46 LCAT).

Son élaboration est, pour un Conseil communal, un acte politique majeur. Ce n'est pas simplement un acte technique ou administratif, pour lequel le Conseil communal pourrait être tenté de se décharger d'une partie de sa responsabilité sur le dos des spécialistes. Il s'agit de définir le «fil rouge» qui va guider les décisions communales pour les années à venir en matière d'aménagement: non une norme contraignante, mais une ligne de conduite à la fois souple et ferme, adaptable aux événements et tirant le meilleur parti des atouts disponibles pour améliorer la situation de la commune, de la région et du canton.

Le Plan d'aménagement local rassemble les documents généraux de l'aménagement communal (plans directeurs, plan communal d'affectation des zones, réglement communal d'aménagement, programme d'équipement, rapport sur l'aménagement). Il ne comprend pas les plans de détail (plans spéciaux, plans d'alignement, plans de quartier, de lotissement, etc.), qui ne sont pas abordés dans le cadre du présent guide. L'élaboration d'un plan de quartier fait l'objet d'un guide séparé (Guide du plan de quartier).

Voir fiche 1
Liste des documents indispensables

Faire face aux vrais problèmes et les maîtriser

Le Plan d'aménagement local permet aux communes d'exercer leurs compétences qui sont importantes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Instrument de coordination, il sert également à assurer la cohérence entre l'aménagement communal et les contraintes régionales, cantonales et fédérales.

Le réexamen du Plan d'aménagement local, en général tous les dix ans, est une obligation légale (art. 60 LCAT). Si nécessaire,

le PAL doit être révisé. Au-delà de la formalité administrative, la démarche doit être saisie comme un moyen de mieux maîtriser l'évolution de la commune et de l'orienter dans un sens souhaitable.

> Importance des communes

Dans la conjoncture incertaine que nous traversons, les collectivités publiques doivent jouer un rôle plus actif que jamais dans l'aménagement du territoire. Le canton s'y emploie, notamment sur la base du projet de Réseau urbain neuchâtelois (RUN) et de la «Conception directrice cantonale». Il ne saurait réussir si, de leur côté, les communes n'utilisent pas leurs compétences pour prendre en mains leur évolution: identifier les grands enjeux, fixer des stratégies, lancer des coopérations, mobiliser les acteurs et s'adapter elles-mêmes au changement.

Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004, approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005. Disponible au SAT, consultable sur www.ne.ch/sat. RSN 701.01

> Partenariat

L'aménagement communal dépend de multiples acteurs publics et privés, d'échelons local et supra-communal. Pour être efficace, il faut de plus en plus agir en partenariat: «mettre à égalité autour d'une même table» la totalité des acteurs concernés, qu'ils soient de même échelon (communes voisines, par exemple), d'échelons différents (canton, région, commune) ou de statuts différents (public, privé, para-public). Pour leur habitat, leur travail, leurs loisirs, leur formation, les populations vivent de plus en plus sur plusieurs communes: dans bien des domaines, les coopérations intercommunales s'imposeront toujours plus.

> Des instruments pour l'action (et non l'inverse)

Un instrument d'aménagement n'est pas un but en soi, mais un moyen au service d'un projet de territoire. La méthode à adopter pour la révision d'un Plan d'aménagement local en découle:

> **clarté:** ce qu'on fait est plus important que l'outil qu'on utilise
> **efficacité:** mobiliser seulement les instruments nécessaires pour l'action envisagée
> **réalisme:** n'engager l'autorité et l'énergie de la commune que sur les enjeux où elle a de réels moyens et possibilités d'agir
> **sécurité:** ne pas multiplier les normes et réglements, mais les condenser et les clarifier, autant que possible, pour permettre à chacun de mieux maîtriser les conditions de réussite de ses projets.

Un acte de politique communale

Le Plan d'aménagement local est un acte de politique communale, engageant notamment quatre éléments-clés.

> Un projet de territoire

Voir fiche 3
Projet de territoire et plans directeurs

Pour ne pas subir les aléas de la conjoncture, il faut anticiper. Le projet de territoire des autorités communales énonce leur vision générale sur la manière de situer la commune dans son contexte régional, de préserver et de valoriser ses atouts, de faire évoluer son aménagement et d'assurer ses équilibres économiques, environnementaux et sociaux dans la durée. Le projet de territoire fonde les divers instruments du Plan d'aménagement local, qui n'en sont que la mise en application

> Une politique foncière

Voir fiche 9
Outils de maîtrise foncière

Pour pouvoir orienter ou prescrire des usages du sol, il faut en avoir une certaine maîtrise. L'aménagement communal suppose une politique foncière, permettant à la commune d'agir efficacement sur l'utilisation des terrains, leur disponibilité, leur valorisation et leur protection. Il appartient aux autorités communales de se doter des instruments correspondant à leur projet, en choisissant dans la panoplie des outils fonciers disponibles.

> Une maîtrise des coûts et des bénéfices du développement

Voir fiche 6
Programme d'équipement et le guide "L'équipement tout un programme"

Il est arrivé que des communes visent un développement trop important et se trouvent dans l'incapacité de réaliser les équipements correspondants (routes, eau, énergie, assainissement), dans le délai imposé par la loi. Le programme d'équipement est l'instrument qui permet aux communes de maîtriser les relations entre l'extension de leur zone à bâtir et les charges financières que cela implique.

> Information et participation

Voir fiche 10
Information et participation

L'information et la participation de la population sont un évident impératif démocratique, confirmé par des obligations légales. Ce sont aussi, pragmatiquement, de bons moyens de ne pas passer à côté de bonnes idées, d'éviter des problèmes en les anticipant et de mobiliser une population au service d'un projet commun.

Processus de révision du Plan d'aménagement local (PAL)

Le Plan d'aménagement local (PAL) doit être réexaminé «en général tous les dix ans». La loi fixe la procédure formelle de révision, jusqu'à la sanction finale par le Conseil d'Etat.

Art. 60 LCAT
Les communes réexaminent périodiquement, en général tous les dix ans, leur plan d'aménagement et l'adaptent si nécessaire aux besoins nouveaux.

Ce réexamen ne nécessite pas chaque fois une révision totale. Une commune dont la situation a peu évolué pourra se contenter d'une révision partielle. En revanche, une révision s'impose lorsque les besoins en aménagement d'une commune ont changé notablement – par exemple quand les terrains à bâtir manquent ou sont indisponibles, empêchant tout développement de la commune.

Le service de l'aménagement du territoire (SAT) a la mission de rédiger la synthèse des préavis des services. Il propose aux communes une démarche préliminaire assurant les meilleures conditions de réussite dans les meilleurs délais. Le but est d'avancer à coup sûr, en validant formellement chaque étape au fur et à mesure de la révision, d'un commun accord entre la commune et le SAT.

En effet:
> certaines communes dont le territoire a peu changé n'ont pas besoin de faire une révision complète et peuvent se limiter à une révision partielle
> il est inutile d'engager de coûteuses études sur un projet de territoire si l'on peut prévoir qu'il sera refusé lors de la circulation des dossiers
> la révision doit être l'occasion de mieux coordonner les échelons cantonaux, régionaux et communaux et de mieux mobiliser les acteurs.

Coopération intercommunale

De plus en plus souvent, les questions d'aménagement du territoire dépassent le cadre d'une seule commune. La coopération intercommunale est alors indispensable pour trouver des solutions performantes et sûres. Elle nécessite des efforts d'information, d'organisation, de négociation et d'association qui peu-

vent paraître lourds au départ, mais assurent des avantages réels et durables pour les collectivités.

Le canton encourage les communes à coopérer pour la révision de leur Plan d'aménagement local:
> en coordonnant les études et en les conduisant en parallèle
> en partageant des frais d'études sur des thèmes communs
> voire en élaborant un Plan d'aménagement local commun.
Pour un groupe de communes s'engageant dans un processus de fusion, l'établissement d'un Plan d'aménagement local unique est un pas en avant fécond et une exigence du canton.

Le processus présenté dans cette fiche retient le cas d'une seule commune.

■ Démarche préliminaire

a. La commune informe le canton
Le Conseil communal informe le Service de l'aménagement du territoire (SAT) de son intention de réviser son Plan d'aménagement local. Une réunion de premier contact est agendée, dans un délai suffisant pour permettre au représentant du SAT de la préparer.
>>> Une réunion est agendée.

b. Réunion de premier contact
La réunion de premier contact permet d'échanger des informations sur les objectifs des uns et des autres, d'évaluer l'ampleur du travail de révision et de fixer les bases de la pré-étude.
Le Conseil communal présente ses intentions:
> ses raisons d'entreprendre la révision
> sa manière de voir l'évolution de son territoire.
Le SAT présente les données de base comprenant:
> un résumé des planifications antérieures (historique)
> un plan synthétisant les éventuelles contraintes fédérales et cantonales touchant le territoire de la commune.
Les premières bases de la révision sont fixées d'un commun accord:
> des objectifs irréalistes ou incompatibles avec les législations fédérale et cantonale sont écartés
> les possibilités de coopération intercommunale, de synergies ou d'économies de moyens sont identifiées
> une liste des problèmes à traiter est établie.

D'entrée de jeu, l'opportunité d'établir une zone réservée est examinée. C'est le moyen de conduire la révision du PAL en toute sérénité, hors d'éventuelles pressions d'opérateurs fonciers.

>>> **Un procès-verbal de la réunion de premier contact est rédigé par le SAT et sert de protocole d'accord pour engager la pré-étude.**

c. Pré-étude

La pré-étude fixe l'ampleur et le programme de la révision. Elle est exigée pour l'attribution d'une subvention cantonale.

Le Conseil communal mandate un professionnel qualifié et expérimenté : sauf exception, ce peut être un mandat direct, le montant étant généralement inférieur au seuil fixé par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

Le mandataire exploite les données disponibles pour élaborer la pré-étude.

>>> **Le Conseil communal adopte la pré-étude.**

d. Accord sur la pré-étude

Le Conseil communal transmet au SAT la pré-étude, accompagnée s'il le souhaite d'une demande au canton de subvention pour la révision.

Le SAT vérifie la cohérence de la pré-étude avec le procès-verbal de la réunion de premier contact et sa conformité aux lois en vigueur. En cas de divergence ou de nécessité, une nouvelle réunion est organisée.

Le SAT informe formellement le Conseil communal de son accord sur les objectifs, le programme et les conditions de la révision, notamment:

> les grandes options fondant le projet de territoire
> le programme de révision, la concertation à effectuer, les modalités d'information et de participation de la population
> les délais prévisionnels
> le devis d'étude
> l'octroi et le montant de la subvention cantonale.

>>> **Le SAT donne son accord sur la pré-étude. Il transmet la demande de subvention au Conseil d'Etat.**

Art. 57 LCAT
Zones réservées
[1] Les communes sont compétentes pour créer des zones réservées pour une durée n'excédant pas cinq ans.
[2] A l'intérieur de celles-ci, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation.

Voir fiche 2
Pré-étude

Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) du 25 novembre 1994 / 15 mars 2001, disponible sur www.admin.ch/ch/f/as/2003/196.pdf
Loi cantonale sur les marchés publics (LCMP) du 23 mars 1999 RSN 601.72

e. Etude de révision

Le Conseil communal met en place la structure d'étude, en mobilisant les organismes de son choix (commission d'urbanisme, commission ad hoc, groupe de consultation, etc.).

Il assure les conditions d'une information et d'une participation adéquates de la population, aux différentes étapes d'étude.

Il engage les études, en commençant par le projet de territoire.

Il élabore le projet de Plan d'aménagement local avec son mandataire.

>>> **Le Conseil communal signe le projet de Plan d'aménagement local.**

Voir fiche 3
Projet de territoire et plans directeurs

Voir fiche 10
Information et participation

f. Analyse de recevabilité formelle

Le Conseil communal adresse au SAT le projet de Plan d'aménagement local, signé par le président, le secrétaire de la commune et le mandataire, en un exemplaire.

Le SAT vérifie si le dossier est formellement recevable, notamment s'il est complet pour son examen par les services cantonaux. Sinon, il demande au Conseil communal les compléments nécessaires.

Si le dossier est recevable, le SAT organise une séance de présentation entre le Conseil communal, son mandataire et les services cantonaux concernés.

>>> **Une séance avec les services cantonaux est agendée.**

Art. 90 LCAT
Les projets de plans d'aménagement (...) sont signés par le Conseil communal.

g. Séance de présentation aux services cantonaux

Le Conseil communal, son mandataire, le SAT et les autres services cantonaux concernés se rencontrent pour une séance de présentation du dossier, avant son examen pour préavis.

Le Conseil communal et son mandataire distribuent 7 exemplaires du dossier aux services cantonaux. Ils en présentent les principaux éléments.

Ils répondent aux éventuelles questions des services cantonaux.

Si des compléments sont demandés, le Conseil communal peut reprendre son dossier et lui apporter les modifications nécessaires.

>>> **Le projet de Plan d'aménagement local est prêt à être soumis à la procédure formelle d'examen et de préavis.**

■ Procédure formelle

La suite du processus est régie par une procédure formelle fixée avec précision par la loi.

Art. 89 à 96 LCAT
Procédure d'adoption et de sanction des plans d'affectation

h. Préavis des services et synthèse

Le SAT met le dossier en circulation auprès des services cantonaux. Il rédige la synthèse de leurs préavis.

i. Adaptation du projet

Si des modifications sont demandées, le Conseil communal adapte le projet de Plan d'aménagement local en conséquence.

j. Préavis du Département de la gestion du territoire

k. Adoption par le Conseil général

l. Délai référendaire de 40 jours

m. Mise à l'enquête publique pendant 30 jours

> Opposition éventuelle au Conseil communal et décision
> Recours éventuel au Conseil d'Etat et décision

n. Approbation par le Conseil d'Etat

> Recours éventuel au Tribunal administratif et décision
> Recours éventuel au Tribunal fédéral et décision

o. Sanction du Conseil d'Etat, publication de la sanction et entrée en vigueur

Liste des documents d'un dossier de PAL

■ Documents indispensables

Tout dossier de Plan d'aménagement local doit comprendre les documents suivants:

> Pré-étude (fiche 2)
> Projet de territoire et plans directeurs (dont certains ne sont pas imposés par la loi, mais sont utiles pour faire aboutir une étude dans les meilleurs conditions) (fiche 3).
> Plan communal d'affectation des zones (plan d'ensemble et plan d'urbanisation) (fiche 4)
> Réglement communal d'aménagement (fiche 5)
> Programme d'équipement (fiche 6)
> Rapport sur l'aménagement (art. 47 OAT) (fiche 7)

A noter:

> L'attribution des degrés de sensibilité au bruit est intégrée dans le réglement communal d'aménagement (fiche 5) et ne fait plus l'objet d'un plan séparé.
> De même, le plan de site ne fait plus l'objet d'un plan séparé: il est reporté sur le plan communal d'affectation des zones (fiche 4).

■ Documents facultatifs

Un dossier de Plan d'aménagement local peut en outre contenir des documents rendus nécessaires en fonction de l'importance de la révision – complète ou partielle –, du profil, de la taille ou d'une particularité de la commune (plan d'utilisation du sol, de mobilité, de paysage, etc.).

www.ne.ch/sat
Directives du SAT pour les données numériques géo-référencées et pour la cartographie des plans d'aménagement locaux

■ Mise en forme

Le dossier de Plan d'aménagement local doit être transmis sous forme informatique. En règle générale, trois exemplaires sur papier sont nécessaires, notamment pour la signature formelle du dossier lors de la sanction.

■ Signature

Le projet de Plan d'aménagement local est signé par le Conseil communal, soit le président et le secrétaire de la commune. Il est également signé par le mandataire.

Art. 89 LCAT
Les projets de plans d'aménagement (...) doivent être établis et signés par une personne autorisée au sens de la loi sur le registre.
Art. 90 LCAT
Ils sont signés par le Conseil communal qui les envoie ensuite au service en les accompagnant d'un rapport justificatif et, le cas échéant, d'un plan du réseau routier.

Pré-étude

La pré-étude permet à la commune d'engager la révision du Plan d'aménagement local sur une base validée par le SAT, après avis des services concernés.

Elle remplit quatre fonctions.

> **Diagnostic partagé** - Inutile d'engager l'étude de révision si l'on n'est pas d'accord sur les problèmes auxquels la commune doit faire face! La pré-étude établit un diagnostic partagé au sein de la commune et approuvé par le canton.

> **Coordination** - La pré-étude recense les contraintes fédérales et cantonales qui s'appliquent au territoire communal et qui doivent être prises en compte dans la révision. Elle repère les coordinations à assurer avec les communes voisines et avec d'autres partenaires publics, para-publics ou privés importants pour l'avenir de la commune.

> **Programmation** - La pré-étude met l'accent sur les points importants et les enjeux prioritaires: les grands axes souhaités pour l'évolution communale, les problèmes à traiter, les études à conduire, les démarches de concertation, d'information et de participation à réaliser, les délais et les coûts de la révision.

> **Contrat** - Approuvée par le canton (SAT) sur le fond et sur la forme, la pré-étude assure à la commune un cadre contractuel pour l'étude de révision. Elle conditionne l'attribution de la subvention du canton aux frais d'étude de révision.

Voir fiche 8
Subventionnement cantonal

Enfin, à la fin de l'étude, l'existence d'une pré-étude facilite l'établissement du Rapport sur l'aménagement selon l'art. 47 OAT, qui fait partie du dossier de Plan d'aménagement local: il s'agit alors de montrer comment les prévisions de départ se sont concrétisées ou ont dû être modifiées au cours de l'étude.

Voir fiche 7
Rapport sur l'aménagement
(art. 47 OAT)

Coût

Le coût de la pré-étude est un montant forfaitaire convenu entre la commune et son mandataire. Il est intégré, par la suite, dans le devis d'étude.

Démarche

Une réunion de premier contact entre le Conseil communal et le SAT lance la pré-étude: elle en fixe les bases, les buts et les conditions.

Le Conseil communal choisit un mandataire pour la pré-étude. Sauf exception, il peut le faire par mandat direct, le montant étant généralement inférieur aux seuils fixés par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). L'urbaniste mandaté peut être accompagné si nécessaire par un spécialiste dans un domaine particulièrement stratégique (économie, tourisme, patrimoine, par exemple).

Le mandataire réalise la pré-étude.

Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) du 25 novembre 1994 / 15 mars 2001, disponible sur www.admin.ch/ch/f/as/2003/196.pdf
Loi cantonale sur les marchés publics (LCMP) du 23 mars 1999 RSN 601.72

Contenus

Le rapport de pré-étude doit être suffisamment complet pour que l'autorité cantonale puisse comprendre ce que l'autorité communale souhaite faire en révisant son Plan.

Un document concis suffit généralement pour énoncer la manière dont la commune voit son avenir à l'horizon de 10 à 15 ans, les grands axes de son évolution, les problèmes à traiter, les projets et les partenariats à développer, les démarches de concertation, d'information et de participation de la population, les délais et les coûts de l'étude.

Canevas de rédaction

La pré-étude pourra être présentée selon le canevas de rédaction suivant.

1 Introduction

> But de la pré-étude
> Qui la rédige: Conseil communal, commission d'urbanisme, mandataire
> Déroulement: questionnaire, enquête, réunions, etc.

2 Données de base

> Portrait rapide de la commune: données les plus saillantes sur 30 à 50 ans: population et emplois (évolution, structure)
> Plan d'aménagement local en vigueur: date de sanction, modifications intervenues depuis, plans spéciaux et de quartier en vigueur
> Plans d'alignement en vigueur

> Capacités de développement:
> Urbanisation: typologie, réserves de capacités à bâtir par type de zone, disponibilités en terrains, aspects fonciers
> Infrastructures: état, capacité
> Zones à non bâtir : zone agricole, zones à protéger, forêt.

3 Diagnostic

> Place de la commune dans le territoire cantonal
> Besoins, problèmes, atouts pour les 10 à 15 ans à venir
Par exemple :
> possibilités d'urbanisation mal localisées ou non disponibles
> articles du réglement faisant souvent l'objet de dérogations
> nouvelles dispositions fédérales ou cantonales concernant le territoire communal
> problèmes de transports, d'alignements, d'équipement, d'environnement
> précautions insuffisantes contre des dangers naturels, le bruit etc.
> potentiel industriel, de formation, de loisirs, foncier, touristique
> sites construits et naturels à valoriser
> conditions-cadres à améliorer pour l'agriculture ou la viticulture (notamment surface d'assolement, zones cantonales)
> conditions-cadres d'activités à renégocier

4 Bases du projet de territoire

> Dans quelle direction les autorités communales souhaitent-elles voir évoluer la commune? Quelle est sa vocation? sa stratégie générale? Quels partenariats sont impliqués avec les communes voisines, avec la région, le canton, des acteurs privés? Quels moyens seront mobilisés?

5 Objectifs de la révision

> Faut-il une révision complète ou partielle?
> Quels seront les principaux aspects à régler ?

6 Information et participation de la population

> Démarches prévues pour l'information et la participation de la population
Par exemple: enquête, information des propriétaires, groupe de concertation, séminaire de réflexion, document d'information tout-ménages, bulletin communal, réunion publique, etc.

Voir fiche 10
Information et participation

7 Composition du dossier de révision

> Documents indispensables et documents d'appui

Voir fiche 1
Liste des documents d'un dossier de PAL

8 Calendrier de l'étude de révision

> Phases de travail et délais correspondants pour la totalité du processus de révision, du lancement des études à la sanction finale par le Conseil d'Etat
> Phases de consultation de la population
> Etapes de décision au niveau communal et cantonal.

9 Devis de l'étude de révision

La pré-étude établit un devis complet des coûts de la révision: études, information et participation, production de dossiers, rapports intermédiaires et rapport final. Elle précise comment ces coûts ont été estimés: tarifs horaires A ou B SIA, par documents, par degré de complexité, etc. Ce devis fait partie des documents à transmettre au SAT pour validation.

10 Conditions d'attribution du mandat d'étude de révision

Le mandat d'étude est attribué sur contrat SIA, dans le respect des exigences liées à l'attribution de marchés publics.

Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) du 25 novembre 1994 / 15 mars 2001, disponible sur www.admin.ch/ch/f/as/2003/196.pdf
Loi cantonale sur les marchés publics (LCMP) du 23 mars 1999 RSN 601.72

Projet de territoire et plans directeurs

Le projet de territoire est la base politique du Plan d'aménagement local. Il exprime la volonté de la commune d'orienter son évolution dans un certain sens. Il explique ce que la commune cherche à faire à l'aide des instruments d'aménagement réunis dans le Plan.

L'énoncé d'un projet de territoire ne nécessite pas toujours un long rapport. Il arrive qu'une idée politique forte ne réclame pas plus de deux pages de présentation. Tout dépend du type de ligne de conduite qu'une commune entend se donner et qui peut être variable selon l'importance de la commune et la nature de ses enjeux.

Document politique, le projet de territoire peut être concrétisé par divers plans directeurs, au caractère plus technique, portant sur des domaines ou des thèmes particuliers. Si le projet de territoire énonce les intentions politiques, les plans directeurs en sont la transcription spatiale et fonctionnelle.

Projet de territoire

Une commune est un tout. Sa géographie, sa position, sa population, ses emplois, sa fiscalité, ses réseaux de transports et d'infrastructures, ses équipements, ses services, ses associations, ses sites, etc. définissent une physionomie, un caractère, une économie et un équilibre qui lui sont propres.

Cet ensemble est affecté par diverses forces de transformation, sources de déséquilibres: mondialisation, évolution technique, mutations de l'agriculture, dégradation des bâtiments et des sites, population en déclin ou en croissance, concurrence de communes plus attractives, etc.

Le projet de territoire dit comment les autorités communales font face à ces forces de transformation: quelle évolution elles veulent pour leur commune à l'horizon de 10 à 15 ans, quelle stratégie elles vont adopter, quels moyens elles vont mettre au service de quelles ambitions, afin de rétablir quels équilibres?

Quatre exemples

Chaque commune étant différente, il n'existe pas de définition générale du projet de territoire. Mais on peut l'illustrer par quatre exemples.

> *Une commune du vignoble, centrée sur un village à haute valeur patrimoniale, entend préserver ses atouts hérités tout en améliorant sa vitalité (petits commerces, école, etc.). Son projet associe un développement mesuré (logements denses, zone d'activités) à une protection renforcée du patrimoine bâti, agricole, viticole et naturel, valorisé en liaison avec la politique touristique régionale et cantonale.*

> *Dans une région frappée par la désindustrialisation, plusieurs communes se groupent pour faire face ensemble aux graves difficultés qu'elles rencontrent. La stratégie consiste: à l'intérieur, à forger des réseaux plus économes et plus efficaces; à l'extérieur, à chercher des soutiens sur la base de projets d'activités, de valorisation de savoir-faire locaux et de promotion touristique.*

> *Une ville-centre est menacée de déclin par la concurrence de communes périphériques, qui attirent les habitants, les activités, les commerces et les loisirs sans assumer toutes les charges correspondantes. Pourtant, la vitalité de ses équipements (hôpital, théâtre, piscine) et de ses lieux publics (administrations, marché, rue centrale) intéresse toute la région. Dans le cadre d'un projet d'agglomération, elle opte pour une densification sur l'intérieur, afin de rééquilibrer le fonctionnement de ses commerces et de ses réseaux.*

> *Une commune péri-urbaine en forte croissance commence à connaître les inconvénients d'une commune urbaine (saturation des réseaux, problèmes de stationnement, pollution, prix de terrains élevés, etc.) sans en avoir les avantages (rues animées, places, équipements, transports publics, etc.). Elle lance un projet de «ville-parc» assurant une transition maîtrisée entre son passé péri-urbain et une urbanité originale à construire.*

Canevas de présentation
Le projet de territoire pourra être présenté selon le canevas suivant.

> **Principe du projet**: en quelques lignes, le principal problème de la commune, le type de solution recherché, la stratégie imaginée pour y parvenir.

> **Evolution de la commune:** de quel passé hérite la commune, quelles sont les tendances lourdes pour le futur, quelle perspective est choisie par le projet de territoire?

> **Situation de la commune:** quels avantages ou inconvénients apporte la position géographique de la commune dans le canton et dans la région, par rapport aux communes voisines, etc.; quel parti en tire le projet de territoire?

> **Domaines-clés du projet:** principaux ressorts de la stratégie communale pour les 10 à 15 ans à venir (selon les cas démographie, patrimoine, économie, fiscalité, grands investissements, tourisme, etc.)

> **Bénéfices attendus:** en quoi le projet de territoire répond-il aux problèmes de la commune, comment promet-il d'améliorer la qualité de la vie pour la population et de conduire la commune sur la voie d'un développement durable et équilibré?

Plans directeurs

Le Plan d'aménagement local comprend également les plans directeurs de la commune, qui sont les traductions techniques du projet de territoire dans des domaines particuliers (approches thématiques).

Art 44 de la LCAT

Plan directeur des chemins pour piétons
Le plan directeur des chemins pour piétons est le seul plan directeur imposé par la loi à l'échelon communal, dans une optique de promotion de la marche à pied (Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre LCPR). Il lie les autorités publiques, mais n'est pas opposable aux tiers.

Art 11 de la loi d'introduction à la LCPR
1 Les communes adoptent:
a) un plan directeur communal des chemins pour piétons;
b) des plans des chemins pour piétons.

Ses contenus sont une définition fine des chemins piétons sur le territoire communal et de chemins de randonnée pédestre complétant les dispositions cantonales (échelle 1: 5'000).

Il est à concevoir dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la mobilité dans la commune.

2 Elles peuvent prévoir des chemins de randonnée pédestre d'importance régionale ou communale complémentaires aux plans cantonaux et adopter, dans ce cas, des plans communaux des chemins de randonnée pédestre.

Autres plans directeurs

D'autres plans directeurs ne sont pas des obligations légales, mais sont souvent recommandés pour maîtriser des domaines particuliers. Par exemple:

> Plan directeur de mobilité: répartition modale, renforcement de l'offre de transports publics, aménagement d'un quartier de gare, encouragement aux mobilités douces, réseaux piétons et deux-roues légers, gestion du stationnement, interfaces, plans de mobilité d'entreprises, gestion des circulations, modération du trafic, etc.

> Plan directeur de l'utilisation du sol: potentiels de développement à long terme, au-delà de l'horizon du Plan d'aménagement local; secteurs de densification, lieux préférentiels pour l’installation des activités au service direct de la population. Un tel plan directeur peut faciliter le traitement d'éventuelles demandes d'extension de la zone à bâtir, dans le cas où les zones à bâtir en place s'urbaniseraient plus vite que prévu. Dans ce cas, la justification ne sera plus requise.

Voir fiche 4
Plan communal d'affectation des zones

> Plan directeur des équipements et espaces publics: scénarios d'implantation pour projets d'équipements scolaires, sociaux, culturels, mise en réseau de ces équipements, aménagements de places en liaison avec l'activité riveraine, programme de réalisations.

> Plan directeur nature et paysage : renforcement des éléments naturels à valeur paysagère (rangée d'arbres, vergers, etc.) et des espaces libres, lignes directrices pour favoriser la nature en milieu construit, développement de la biodiversité.

Plan communal d'affectation des zones

Le plan communal d'affectation des zones règle le mode d'utilisation du territoire communal, notamment les zones à bâtir et les autres zones. A la différence des plans directeurs, qui n'engagent que les autorités publiques, il est opposable aux tiers: il dit le droit que chacun doit respecter en matière d'utilisation du sol dans la commune. Le réglement communal d'aménagement en précise les dispositions d'application.

Voir fiche 5
Réglement communal d'aménagement

Plan d'affectation des zones
La loi prévoit que le plan d'affectation des zones soit présenté en deux cartes:
> un «plan d'ensemble» couvrant la totalité du territoire communal
> un «plan d'urbanisation» focalisé sur les secteurs urbanisés et les espaces verts (art. 46 et 47 LCAT).

En fait, il s'agit de deux cadrages du même document. En pratique, le dessin par informatique conduit de plus en plus à fondre ces deux plans en un seul fichier, dont on peut éditer plusieurs cadrages sur papier (commune, secteurs urbanisés ou tout autre cadrage selon les besoins).

Fonctions
Le plan communal d'affectation des zones traduit dans l'espace communal les options stratégiques fixées par le projet de territoire.

> Il divise le territoire communal en **zones**. La division la plus générale distingue la zone d'urbanisation, la zone agricole, la zone viticole, la zone à protéger et les autres zones spécifiques, ainsi que les forêts, soumises à la législation forestière.

> La **zone d'urbanisation** se divise elle-même en zones affectées à l'habitat, aux activités économiques, aux sports, aux espaces verts et aux zones d'utilité publique (pour bâtiments et installations d'intérêt général et pour espaces verts réservés au

public). Elle comprend les terrains déjà construits et les terrains nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir, que la commune doit impérativement équiper dans ce délai.

> Des **zones spécifiques** peuvent être dévolues à des activités particulières telles l'extraction de matériaux et les décharges. Pour les terrains situés dans ces zones spécifiques, les frais d'équipement sont à la seule charge des propriétaires.

> Des **zones ou périmètres protégés** peuvent être définis, afin de préserver des bâtiments ou groupes de bâtiments, des espaces publics, des points de vue, etc.

> Dans la zone d'urbanisation, des **objets naturels protégés** peuvent être définis, sur la base de l'inventaire «nature» et en complément de l'arrêté du Conseil d'Etat sur la protection des dolines, murs de pierres sèches, haies et bosquets, qui s'applique sur l'ensemble du territoire communal.

Contenus

A chaque zone correspondent des prescriptions particulières, qui sont énoncées dans le réglement communal d'aménagement.

Voir fiche 5
Réglement communal d'aménagement

Mise en forme

Le Plan communal d'affectation des zones est établi sur la base d'un fond cadastral qui doit être à jour pour tous les plans, avec indication de la date du plan selon la demande habituelle du service du cadastre et de la géomatique. Une éventuelle mise à jour du fond cadastral peut être demandée en cours de procédure si des modifications ont lieu.

www.ne.ch/sat
Directives du SAT pour les données numériques géo référencées

Le codage du plan (zones, sites, etc.) et les données informatiques doivent doit respecter les directives du SAT.

www.ne.ch/sat
Directives du SAT pour la cartographie des plans d'aménagement locaux

Justification d'une extension de la zone à bâtir

La loi fédérale limite l'extension des zones à bâtir à celles qui sont déjà bâties et à celles qui seront nécessaires pour répondre aux besoins dans les 15 ans à venir, ces dernières devant être

Art. 15 LAT
1 Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:
a) Sont déjà largement bâtis, ou

équipées dans ce délai. L'objectif est d'éviter tout gaspillage du sol et de promouvoir une urbanisation «vers l'intérieur», en obligeant les communes à construire en priorité dans les zones existantes avant d'en créer de nouvelles.

Mais il peut arriver que les zones à bâtir existantes s'avèrent trop étroites par rapport aux besoins prévisibles pour les 15 ans à venir, en raison d'un rythme d'urbanisation plus rapide que prévu ou de besoins nouveaux.

Lorsque la commune a besoin de nouvelles zones à bâtir et les moyens financiers de les équiper, un élargissement de la zone à bâtir peut être envisagé. Il doit impérativement être justifié par une étude d'opportunité établissant:

> l'épuisement des réserves constructibles dans les zones existantes
> la réalité des besoins pour les 15 ans à venir
> la compatibilité de nouvelles zones à bâtir avec l'aménagement communal
> la capacité de la commune de respecter son obligation d'équipement.

En effet, un terrain ne devrait pas être affecté à la zone à bâtir sans qu'un minimum d'assurance ait été pris pour s'assurer de sa disponibilité et de sa réalisation.

b) Seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Mesure connexe
Un terrain affecté à la zone à bâtir ou à une zone spécifique prend de la valeur. Cette plus-value est considérée comme un avantage majeur. Dans ce cas, les propriétaires devront s'acquitter d'une plus-value (art. 33 à 37 LCAT). Ils doivent être informés par la commune.

Réglement communal d'aménagement

Le réglement communal d'aménagement fait partie intégrante du Plan d'aménagement local. C'est lui qui énonce le droit en matière d'aménagement communal.

En particulier, c'est le complément indispensable du plan communal d'affectation des zones, sa légende, son commentaire et son «mode d'emploi». Il fixe les prescriptions liées à chaque zone et donc les droits d'utilisation de chaque parcelle de la commune – notamment les droits à bâtir pour les parcelles situées en zone à bâtir.

Ce réglement ne doit pas répéter les aspects qui sont déjà réglés par les législations cantonale et fédérale, mais se centrer sur les aspects spécifiquement communaux. En particulier, il pourra être utile de partir d'un bilan des dispositions antérieures, notamment celles qui ont pu poser des problèmes d'application auparavant, de façon à éviter les mêmes écueils.

Contenus
La loi impose que, pour chaque zone, soient précisées quatre dispositions (art. 59 LCAT):
> son affectation
> le degré maximal d'utilisation des terrains
> les gabarits
> les degrés de sensibilité au bruit.

D'autres dispositions sont possibles, portant notamment sur les contenus suivants:
> degré minimal d'utilisation des terrains
> ordre des constructions, implantation, hauteur, longueur, nombre de niveaux
> degré de mixité des fonctions, pourcentage de locaux affectés à l'habitat, au commerce ou aux activités administratives
> part de logements à loyer modéré
> importance des résidences secondaires
> part des places de parking enterrées ou couvertes
> sauvegarde de l'aspect des localités et des sites
> etc.

Qualités d'un réglement communal d'aménagement

Un réglement communal d'aménagement doit être à la fois:

> précis: il dit le droit des usages du sol de manière claire et facilement applicable (éviter les ambiguïtés, sources d'incertitudes et de procédures au cas par cas)

> concis: comme pour tout manuel d'utilisation, mieux vaut un petit nombre de prescriptions simples qu'une abondance de consignes trop détaillées, d'une lecture décourageante et risquant de poser des problèmes de cohérence.

Canevas de rédaction

Un réglement communal d'aménagement se présente, au minimum, selon le canevas de rédaction suivant:

> Préambule : le Conseil général de la commune de xx, vu... (les lois sur la proposition du Conseil communal), arrête:

> But et principe du Plan d'aménagement local: bref rappel du projet de territoire

> Rôles des autorités: Conseil communal, Conseil général, commission d'urbanisme

> Autres pièces du Plan d'aménagement local: projet de territoire, plans directeurs, plan communal d'affectation des zones, réglement communal d'aménagement, programme d'équipement, rapport sur l'aménagement (selon l'art. 47 OAT), éventuellement autres documents

> Taux de la contribution d'équipement et montant de la taxe d'équipement

> Prescriptions par zone

> Dispositions applicables à la protection de l'environnement et de la nature, le cas échéant aux dangers naturels

> Prescriptions générales émanant d'autres services cantonaux

> Documents à abroger (anciens PAL, PS, PQ)

> Entrée en vigueur

Application

Le réglement doit être facile à appliquer. Le foisonnement de normes compliquées est à éviter. Mieux vaut s'en tenir à l'énoncé de règles minimales et réalistes, suffisantes pour assurer la cohérence de l'aménagement préconisé.

Des dérogations à la réglementation communale sont de la compétence du canton; elles ne peuvent être acceptées que pour des cas exceptionnels dûment justifiés.

Programme d'équipement

L'aménagement du territoire est un processus continu : les actes d'aujourd'hui déploieront leurs effets demain. Dès lors, les mesures d'aménagement engagent la responsabilité de l'autorité communale.
> Lors de la révision de son plan d'aménagement, soit tous les dix à quinze ans, la commune examine ses besoins réels de zones à bâtir. Parallèlement, elle évalue aussi sa marge de manœuvre financière à court et à long terme. Ces éléments connus, elle adapte l'étendue de ses zones à bâtir à sa capacité financière: en effet, la loi oblige la commune à équiper, *pendant la durée de vie de son plan d'aménagement*, tous les secteurs qu'elle a affectés à la zone à bâtir.
> *Cette exigence légale n'est de loin pas la seule justification*. En effet, une commune qui peut assumer les dépenses liées à l'équipement de ses zones à bâtir est une commune attractive et responsable: elle favorise son développement, car les terrains équipés sont immédiatement constructibles. En faisant coïncider ses ambitions de développement avec ses moyens financiers, elle assure une bonne gestion de ses finances.

Coordonner développement territorial et planification financière
Trop souvent, les autorités communales négligent la corrélation entre leur développement territorial et l'état de leurs finances. Elles affectent à la zone à bâtir des surfaces importantes en oubliant qu'elles doivent les équiper et en supporter les coûts – au moins partiellement . Or, un instrument existe pour garantir cette coordination: c'est le **programme d'équipement**, exigé par la législation fédérale depuis 1996. Son but est d'estimer les frais d'équipement et de fixer des délais d'équipement réalistes par rapport à l'état actuel et futur des finances communales. Outil d'aide à la décision, il s'élabore en parallèle à l'étude de la révision du plan d'aménagement.

Contenus
Le programme d'équipement porte sur l'équipement technique public tel qu'il est défini par la législation sur l'aménagement du territoire: la desserte en voies d'accès, en conduites d'amenée d'eau potable et d'énergie (soit l'électricité) et en canalisations

d'évacuation et d'épuration des eaux usées. Les infrastructures communautaires ou socioculturelles (écoles, hôpitaux, théâtre, etc…) ainsi que le gaz et le téléréseau n'en font pas partie.

Elaboration du programme d'équipement avec le recours de spécialistes
Une commune ne peut assumer seule cette démarche. Elle doit être accompagnée par un ingénieur civil qui travaillera en collaboration avec l'aménagiste mandaté pour le plan d'aménagement. Le programme d'équipement s'élabore selon différentes étapes qui requièrent l'intervention de ces professionnels. En effet, il faut concevoir une politique d'équipement, la transposer dans des plans, en estimer les coûts, distinguer les infrastructures publiques et privées et définir les délais dans lesquels la commune va construire l'équipement en fonction de sa planification financière.

Prise en compte des frais de renouvellement et d'entretien des infrastructures d'équipement
Les frais d'entretien et de renouvellement des équipements (canalisations obsolètes, mise en système séparatif, entretien du réseau routier) pèsent lourd sur le budget communal. La commune doit intégrer ces frais dans sa planification financière générale. En effet, ils retentissent, comme c'est le cas pour les autres investissements communaux, sur la marge de manœuvre financière de la commune.

Public et privé
La qualification de l'équipement détermine la participation financière de la commune et celle des propriétaires. Par conséquent, il est indispensable de distinguer clairement l'équipement public de l'équipement privé.
L'équipement public sert à la collectivité, doit répondre à un intérêt général et est réalisé par la commune.
L'équipement privé n'est utilisé que par quelques personnes.

Financement de l'équipement
Il existe deux sources de financement par la commune. La première est la recette générale (impôt) la deuxième les taxes causales (contributions d'équipement, taxes d'utilisation, taxes

d'équipements). Celles-ci sont différentes en fonction des secteurs (équipés, non équipés), de la nature des travaux ou du mode d'utilisation de l'infrastructure.

Adéquation entre développement et finances
Une commune qui n'a pas les moyens financiers d'assumer son obligation d'équiper la zone à bâtir sur de nouveaux terrains a deux possibilités.
> **La densification de secteurs déjà équipés** est une bonne solution pour offrir de nouvelles possibilités de construire immédiatement disponibles.
> La commune peut également, dans certains cas, **déléguer à un propriétaire privé** son obligation de réaliser les équipements. Cette délégation ne peut être envisagée que si la commune fixe avec précision les règles du jeu (conditions de reprises, exigences sur la qualité des travaux). Cette solution ne doit cependant être utilisée qu'avec parcimonie.

Contenu minimal du programme d'équipement
Un programme d'équipement doit établir clairement les points suivants.

> Etablir un diagnostic pour qualifier l'équipement public de base ou de détail et déterminer ainsi la participation financière de la commune. Un examen de l'état de l'équipement et des possibilités d'augmenter les charges générées par l'extension de la zone à bâtir doit être effectué.

> Distinguer les secteurs à équiper et ceux partiellement équipés pour l'ensemble de la zone d'urbanisation sur un plan à une échelle adaptée à la problématique de la commune. Ce plan ne prend en compte que les secteurs non construits à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.

> Estimer grossièrement les coûts d'équipement à charge de la commune et les reporter sur un tableau recensant, par secteur, les infrastructures (par type) et les délais d'équipement. Ces derniers ne sont précisés que pour le court terme (jusqu'à 5 ans) puisque la planification financière recommandée porte aussi sur ce délai.

> **Etablir un schéma d'équipement**, en principe à l'échelle 1:1'000, uniquement pour les secteurs à équiper dans les 5 ans en mentionnant l'emplacement des installations.

> **Etablir un rapport** expliquant les choix de la commune ou intégrer les explications dans le rapport 47 OAT.

Les frais de renouvellement et d'entretien de l'équipement seront intégrés dans la planification financière de la commune.

Procédure
Le programme d'équipement à valeur de plan directeur communal; il doit être approuvé par le chef du département de la gestion du territoire avant d'être adopté par le Conseil général.

Pour en savoir plus !
Le Guide du SAT "L'équipement: tout un programme" décrit, d'une manière détaillée, la marche à suivre pour l'établissement d'un programme d'équipement.

Rapport sur l'aménagement (art. 47 OAT)

L'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) prévoit que les projets de plans d'affectation présentés à l'autorité chargée de leur approbation soient accompagnés d'un **rapport de l'autorité communale expliquant ses intentions et justifiant ses choix**. En application de cette Ordonnance, le dossier du plan d'aménagement local comprend un tel «rapport 47 OAT». Ce rapport est établi et signé par l'autorité communale.

But et public-cible

Le rapport 47 OAT s'adresse en premier lieu à l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans: il doit permettre un examen de la légalité et de l'opportunité du projet aux planifications et législations en vigueur. Il accompagne également le projet de révision du PAL lors de sa présentation aux autorités communales pour approbation. Pendant l'enquête publique, il explique aux citoyens le sens de la révision. Enfin, il devient, une fois archivé, la mémoire des changements dans le territoire.

Contenus: canevas de rédaction

Le rapport 47 OAT doit **démontrer la conformité** du Plan d'aménagement local aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, la prise en considération adéquate des observations émanant de la population, de la conception directrice cantonale, des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération ainsi que des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

Le canevas de rédaction proposé ci-dessous est calqué sur les structures de la LAT et de l'OAT. Seules sont énumérées les problématiques essentielles permettant d'introduire l'examen du dossier, de vérifier la prise en compte des différents éléments et d'atteindre les buts du rapport. Les choix arrêtés en regard de ces problématiques sont à commenter et à justifier.

1. Introduction
L'introduction résume la pré-étude et le projet de territoire, annexés au rapport 47 OAT.

Voir fiches 2 et 3
Pré-étude et Projet de territoire

2. Conformité aux instruments d'aménagement de niveau supérieur
> Contraintes majeures résultant des planifications et législations cantonale et fédérale
> Plans sectoriels de la Confédération concernant la commune.
> Priorités politiques arrêtées dans la «Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire» significatives pour la commune.

Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire 2004, approuvée par le Grand Conseil le 26 janvier 2005.
Disponible au SAT, consultable sur www.ne.ch
RSN 701.01

3. Plan d'affectation et réglement

a) Préservation de la nature et intégration de la localité dans le paysage *(art.3 al. 2 LAT – intégration dans le paysage…)*
> Influences des zones à bâtir sur les surfaces agricoles et sylvicoles
> Préservation des sites, objets naturels et territoires servant au délassement.
> Prévention et protection contre les dangers naturels ou risques d'accidents majeurs
> Intégration au contexte naturel environnant et mise en valeur (sites, rives, forêts, paysages protégés, biotopes, etc.)
> Intégration et mise en valeur du paysage

Voir fiches 4 et 5
Plan communal d'affectation des zones
et Réglement communal d'aménagement

b) Zone d'urbanisation *(art. 47 al. 2 OAT - affectation des réserves - art. 3 al. 3, 4 LAT – habitat, activités économiques, bâtiments publics, réseau routiers, piétons, cycliste – art. 15 LAT)*
> Evaluation des besoins en zones à bâtir pour les 15 prochaines années.
> Réduction ou élargissement du périmètre de la zone d'urbanisation
> Compatibilité avec le programme d'équipement, le PGEE et les engagements financiers
> Insertion des nouvelles zones à bâtir dans la structure du village

> Répartition et proportion des différentes zones d'affectation de la commune et accessibilité
> Répartition spatiale des lieux d'habitation et des lieux de travail
> Implantation des constructions et installations d'intérêt public
> Préservation des lieux d'habitation contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (LPE, OPB, OPAM, OSites, ORNI.)
> Identification des mesures foncières (achats, échanges, charges foncières, etc.)
> Evaluation et réserve de capacité ou développement des infrastructures techniques (réservoir, Step, réseau routier, énergie)
> Evaluation des besoins en équipements publics et privés (écoles, santé, culture, espaces verts, commerces, etc.)
> Détermination des besoins en mobilité (transports collectif et individuel, stationnement public, plan de mobilité, voies cyclables, chemins piétonniers)
> Conservation du patrimoine, intégration de nouvelles constructions dans les sites d'anciennes localités.

4. Plan d'aménagement local des communes voisines *(art. 2, al. 1 LAT concordance des plans d'aménagement entre communes)*
> Coordination avec les PAL des communes voisines et prise en compte pour le développement du projet

5. Remarques et considérations de la population *(art. 4 LAT information et participation)*
> Définition et présentation des moyens mis en œuvre pour assurer l'information et la participation (distinction des acteurs)
> Appréciation des résultats de l'information et participation de la population et incidence sur le projet du PAL

Voir fiche 10
Information et participation de la population

Subventionnement cantonal

Pour soutenir les études du Plan d'aménagement local, la loi prévoit qu'un soutien financier cantonal pourra être accordé aux communes qui le demandent. Ce soutien peut aller jusqu'à 30% des frais engagés, sans dépasser 25'000 francs par commune (50'000 francs dans des cas exceptionnels).

Art. 77 RELCAT
Subventionnement des plans

Demande
La demande de subvention doit être adressée au SAT avant le début de l'étude de révision du Plan d'aménagement local. Elle doit être accompagnée d'une pré-étude, condition *sine qua non* pour obtenir le subventionnement.

Art. 78 RELCAT

Fiche 2
Pré-étude

Décision
Le devis de l'étude de révision doit être approuvé par le chef du Département de la gestion du territoire. La décision d'attribuer la subvention est prise par le Conseil d'Etat, qui fixe:
> le montant de la subvention
> les modalités et le délai de la révision.

Exécution
La subvention ne sera versée intégralement que si les plans réalisés et soumis au service de l'aménagement correspondent aux exigences fixées dans la décision de subvention.
Le versement final ne sera fait que si les plans ont été préavisés favorablement par le Département de la gestion du territoire.
Des acomptes pourront être versés en cours d'élaboration des plans sur présentation de factures acquittées par la commune.

Outils de maîtrise foncière

Toute politique d'aménagement du territoire, pour qu'elle atteigne ses objectifs, nécessite de mettre en œuvre en parallèle une politique foncière. Il importe en effet de se donner les moyens de réaliser concrètement les buts que poursuit l'aménagement du territoire.

Il apparaît inconcevable que l'on laisse exclusivement ou prioritairement à des tiers la réalisation des objectifs d'aménagement que s'est donnée une collectivité pour son développement et pour l'organisation de son territoire. En effet, les objectifs poursuivis par les collectivités publiques ne sont pas précisément les mêmes que ceux que visent les propriétaires. Le rôle des uns et des autres est évidemment important et il ne s'agit pas de contrecarrer l'action de l'un au profit de l'autre mais de coordonner leurs actions. En effet, les collectivités publiques doivent pouvoir organiser l'évolution de leur territoire au rythme souhaité, en priorisant des étapes d'urbanisation et à l'emplacement retenu et ceci :

> en maîtrisant les coûts d'équipement (école, structure d'accueil, service à la population, activités culturelles, etc.) et d'infrastructure (route, canalisation, énergie, etc.)
> à des prix fonciers qui soient en adéquation avec le développement souhaité et avec les possibilités financières de la population.

La politique foncière qu'adoptera une commune doit demeurer un moyen d'atteindre les objectifs de la collectivité et non devenir une fin en soi.

Le contrôle exercé par le canton sur les transactions immobilières des communes garantit le respect de ce principe.

Art. 52, 54 et 55 de la loi sur les communes

Il ne s'agit en aucun cas que les communes deviennent les seuls acteurs de leur développement, mais qu'elles se dotent de bras de leviers suffisants pour contrecarrer des actions qui iraient à l'encontre de leurs intérêts, telles que la rétention de terrains à bâtir, la dispersion de l'urbanisation, la spéculation abusive, etc.

Trop souvent, en effet, les exécutifs communaux se plaignent de manquer des moyens de réaliser leurs objectifs, par exemple:
> nous ne disposons plus de terrains à bâtir, les propriétaires ne veulent plus vendre
> les prix pratiqués sont trop élevés, les enfants de notre village ne trouvent plus à se loger
> nos frais d'équipement nous asphyxient, nous devons réagir à la demande et notre Conseil général ne nous suit plus.

De telles situations ne sont pas acceptables. Elles traduisent la perte de maîtrise des communes, après qu'elles aient elles-même octroyé des droits à ceux qui deviennent la source de problèmes. Pour éviter ce type de situation, il existe tout un arsenal d'instruments qui permet aux communes de conserver la maîtrise de leur développement, sans pour autant mettre en péril leur équilibre financier. Sans avoir la prétention d'être exhaustif, nous en esquissons quelques-uns ci-dessous. Leur utilisation requiert le conseil et l'appui d'experts fonciers professionnels, tel que le notaire, par exemple.

> Achat de terrain
L'acquisition de terrains peut se justifier avant leur mise en zone à bâtir, lorsque leur prix est bas, de façon à maîtriser les hausses de prix liées à leur valorisation. Le droit foncier rural émet toutefois des restrictions à ce sujet. Cet instrument nécessite un portage financier pendant toute la durée de la valorisation.

> Mise en droit de superficie
C'est un droit de construire un bâtiment sur le terrain d'autrui et de l'utiliser pendant une durée déterminée (maximum 100 ans), moyennant le versement d'une rente annuelle. A la fin de la période, le bâtiment revient au propriétaire du terrain.

> Promesse de vente
C'est un contrat passé devant notaire engageant le vendeur et l'acheteur à conclure ultérieurement une vente, à des conditions fixées (délai, prix, etc.).

> Droit d'emption
C'est un droit assurant l'acheteur qu'il pourra acquérir un terrain à des conditions fixées, sans risquer que ce terrain soit vendu à un autre acheteur (maximum 10 ans).

> Droit de réméré
C'est un droit de racheter un terrain qu'on a vendu à des conditions fixées. Ainsi, une commune peut vendre un terrain tout en se réservant le droit de le racheter, si l'acheteur n'en fait rien dans un délai donné.

> Droit de préemption
C'est une priorité pour l'achat d'un terrain lorsque ce terrain est mis en vente par son propriétaire.

> Expropriation formelle
La mesure la plus extrême, rarement utilisée, est l'expropriation formelle pour cause d'utilité publique et moyennant pleine indemnisation.

Information et participation

La loi fédérale impose aux autorités chargées de l'aménagement du territoire d'assurer une information et une participation adéquates de la population.

Art. 4 LAT
Les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.

Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

Les plans prévus par la présente loi peuvent être consultés.

Démocratie et pragmatisme

L'information et la participation sont des exigences démocratiques. Ce sont aussi des moyens pragmatiques d'éviter des démarches inutiles. Pourquoi attendre que des oppositions se manifestent une fois l'étude réalisée, au risque de réduire les efforts à néant? Mieux vaut anticiper: prendre l'avis de tous les intérêts en présence dès que possible, écouter les avis divergents, organiser le débat public et tenter de convaincre.

Les démarches d'information et de participation de la population impliquent des efforts et des frais non négligeables, qui se justifient amplement s'ils permettent d'éviter des échecs coûteux aux effets démoralisants.

En pratique

Les démarches d'information et de participation sont à moduler selon:
> les contenus du Plan d’aménagement local
> les étapes d'élaboration et de validation.

Selon les contenus

Il y a deux extrêmes.

> Grandes options communales
Pour les grandes options communales, les démarches d'information et de participation doivent toucher l'ensemble de la population communale ou, au moins, des représentants des divers intérêts en présence dans la commune.
Dans ce type de démarche, les informations doivent être simplifiées et diffusées largement: affichage au pilier public, papillon tout-ménages, assemblée communale, groupe de travail avec invitation à l'ensemble de la population, forum internet, médias (radio, tv, presse écrite), etc.

> Révisions partielles
Pour des révisions partielles, les démarches d'information et de participation sont plus ciblées et plus formelles. Elles s'adressent aux personnes et aux groupes directement concernés (par exemple propriétaires de terrains), sur la base de documents précis et fouillés, apportant des réponses à toutes les questions que les intéressés sont en droit de se poser. Les autorités devraient en assurer l'accessibilité (guichet, internet).

Entre ces deux extrêmes, des contenus intermédiaires appellent des moyens d'information et de participation intermédiaires. Par exemple:
> partenariats extérieurs: groupe de concertation, colloque-débat
> projet local: réunion des propriétaires et des associations concernés.

Grands choix politiques	Révisions partielles
◄────────────	────────────►
cible: population message: simplifié canal: diffusion large	cible: acteurs concernés message: détaillé accessibilité aux documents

Selon les étapes
De même, selon les étapes de la révision, il y a deux extrêmes, entre lesquels peuvent se situer diverses démarches intermédiaires.

> Lancement de la démarche
Le Conseil communal choisit librement les structures et les moyens à mettre en place pour lancer la démarche de révision: dès la pré-étude en ouvrant le débat à la commission d'urbanisme, au législatif et à la population, en assurant une information plus ou moins large ou approfondie, en créant un ou plusieurs groupes de réflexion ou de concertation, en réunissant des partenaires potentiels, en organisant un séminaire de réflexion, etc.

> Fin de la démarche
Plus on se rapproche de la fin du processus de révision, et plus les démarches sont réglées de manière impersonnelle par des procédures légales: publication, accessibilité à assurer à des documents complexes (guichet, internet), échanges d'information formels (oppositions et leur traitement), délais, etc.

Lancement du processus de révision	Fin du processus de révision
⟵⟶	
large initiative du Conseil communal ouverture au législatif et à la population organiser le débat	procédure réglée échanges formels accessibilité aux documents

Moyens d'information et de participation

Pour les démarches d'information et de participation, on distingue souvent quatre échelons:
> information: adresser un message à un destinataire
> consultation: demander l'avis d'un interlocuteur sur un sujet
> concertation: organiser un débat contradictoire sur un sujet
> coopération: décider en commun.

Dans tous les cas, il est préférable d'utiliser les canaux de communication existants: des démarches exceptionnelles peuvent être séduisantes sur le moment, mais décevantes si elles sont sans lendemain. La révision du Plan d'aménagement local n'est qu'un moment du débat permanent sur l'évolution de la commune: elle doit utiliser les formes de débat public habituelles, au besoin en les réactivant et en les renforçant.

On présente ci-dessous des exemples de moyens d'information et de participation, à utiliser selon les circonstances.

Exemples de moyens d'information et de participation

	Coûts
Affichage sur le pilier public	léger
Article dans le bulletin communal	léger
Communiqué médias (radios, presse écrite, tv)	léger
Conférence de presse	léger
Site internet	léger à moyen
Papillon d'information tout-ménages	moyen
Bulletin d'information 8 pages tout-ménages	lourd
Rapport couleurs illustré 100 pages	très lourd
Exposition	lourd
Réunion de la commission d'urbanisme avec mandataires	léger
Séance d'information publique avec mandataires	moyen
Assemblée-débat avec invités, animateur et mandataires	lourd
Séminaire ou journée de travail avec animateurs/mandataires	très lourd
Conférence de citoyens	lourd
Enquête par questionnaire	lourd
Enquête avec appareil photo jetable	moyen
Cartes de synthèse	lourd
Présentation multimedia	moyen
Dossier du Plan d'aménagement local	moyen à lourd

LISTE DES ABREVIATIONS

PAL	Plan d'aménagement local
PS	Plan spécial
PQ	Plan de quartier
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991
RELCAT	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 16 octobre 1996
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SAT	Service de l'aménagement du territoire
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 et 15 mars 2001
LCMP	Loi cantonale sur les marchés publics du 23 mars 1999
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986
OPAM	Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs du 27 février 1991
OSites	Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998
ORNI	Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999
LCPR	Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octo-bre 1985
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
PGEE	Plan général d'évacuation des eaux
Step	Station d'épuration des eaux
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise